

АВТОРСКА СПРАВКА ЗА ПРИНОСНИЯ ХАРАКТЕР И РЕЗЮМЕ НА ТРУДОВЕТЕ

на гл. ас. д-р Станислав Кръстев Костов, кандидат в конкурс за заемане на академична длъжност доцент по професионално направление 3.6. Право (Право на Европейския съюз), обявен в ДВ, бр. 31/18.04.2017 г.

За участие в конкурса са представени научни публикации по Право на Европейския съюз, които не са използвани за участие в предходен конкурс за заемане на академична длъжност и са публикувани след защитата на дисертационния труд за придобиване на научна и образователна степен „доктор“.

В обявения конкурс кандидатът участва с едно монографично изследване и две студии.

1. Костов, С. Извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки. С.: Сиби, 2017, 432 стр., ISBN 978-619-226-028-6

Монографията „Извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки“ е в общ обем от 432 страници и включва авторски предговор и единайсет глави. Предмет на изследване е правната уредба и относимата практика на Съда на ЕС относно извъндоговорната отговорност на ЕС, както е установена в чл. 340, втората и третата алинеяДФЕС и извъндоговорната отговорност на държавите членки, закрепена в правната система на ЕС с решение на Съда по делото *Francovich*. Предпочетен е подходът, при който доколкото е възможно проблемите, които поражда материалноправните и процесуалните институти във връзка с двата вида извъндоговорна отговорност се разглеждат заедно.

Първата глава е посветена на общата характеристика на чл. 340, втората и третата алинеяДФЕС. Обоснован е изводът, че авторите на разпоредбата са оставили значителна свобода на Съда да изгради автономен и полезен с оглед на спецификите на

общностното право режим на извъндоговорната отговорност на ЕС. Препращането към „основните принципи, които са общи за правните системи на държавите членки“ е доказателство за това намерение, доколкото и в наши дни националните системи относно отговорността на публичната власт се различават значително. Систематизирана е практиката на Съда и на Общия съд относно отговорността на ЕС при липса на противоправно поведение на неговите институции или служители. Открити са особеностите при ангажирането на отговорността на ЕС за вреди, причинени от негови служители при или по повод на изпълнението на техните задължения.

Във **втората глава** е предложен кратък преглед на практиката на Съда относно ангажирането на извъндоговорната отговорност на държавите членки за вреди, причинени в резултат на нарушение на правото на ЕС. Предложена е оценка на ефективността на института в светлината на обезщетителната и обезпечителната функция на гражданската отговорност. Въз основа на извършения анализ се достига до извода, че високият праг за удовлетворяване на предпоставките за ангажиране на извъндоговорната отговорност значително ограничава възможностите на увреденото лице за обезвреда.

В **третата глава** въпросът за извъндоговорната отговорност на държавите членки се разглежда в светлината на принципите на прилагане на правото на ЕС. Поддържа се тезата, че извъндоговорната отговорност представлява необходимо продължение и допълнение на средствата за защита, които се извличат от тези принципи. Въз основа на анализ на съдебната практика е защитен изводът, че ангажирането на извъндоговорната отговорност представлява субсидиарно средство за защита, приложимо в случаите, когато не може да се осигури защита на основното субективно материално право, което произтича от правото на ЕС.

Доколкото сравнително често проблемът за ангажиране на отговорността на държавата се поставя в случаите на неправомерно събирани публични суми, **четвъртата глава** е посветена на систематизиране на съдебната практика относно възстановяването на недължимо събрани публични вземания и на съотношението между искането за възстановяване и иска за обезщетяване на причинените вреди. Предложен е изводът, че искането за възстановяване на недължимо събрани суми представлява пряко средство за защита, чрез което частноправният субект упражнява субективно право, предвидено в правния ред на ЕС и в този смисъл упражняването на тази пряка защита на

субективното право следва да се предпочита. В подобна хипотеза искът за обезщетяване на причинените вреди отново ще се яви субсидиарно правно средство за защита, приложимо само в случаите, когато пряката защита е невъзможна.

Петата глава е посветена на проблема дали следва да се запази окончателният характер на националния съдебен или административен акт, постановен в нарушение на правото на ЕС и връзката на този проблем с извъндоговорната отговорност на държавата. От анализа на съдебната практика следва, че в общия случай окончателният съдебен акт, който противоречи на правото на ЕС, запазва своите последици, освен ако с него не се засяга изключителната компетентност на институциите на ЕС или принципа на ефективността. Въз основа на този извод е предложено допълване *de lege ferenda* на предвидените в българските процесуални закони основания за отмяна на влязло в сила съдебно решение и за възобновяване на административното производство. Към сега закрепените основания за отмяна следва да се добави и такова, свързано с нарушение на правото на ЕС, за да бъде удовлетворен принципът на равностойността, който е изведен в практиката на Съда. Наред с това се поддържа, че едно подобно допълване на основанията за отмяна ще реши до голяма степен деликатния проблем за ангажирането на отговорността на държавата за вреди, причинени с окончателен съдебен акт.

Предмет на анализа в **шеста глава** са проблемите, свързани с подсъдността при исковите за обезщетяване на вреди, предявени срещу ЕС и срещу държавите членки. По отношение на подсъдността в граничните хипотези на договорната и извъндоговорната отговорност на ЕС е предложен критичен анализ на решението на Съда по дело C-103/11 P, *Комисия/Systran u Systran Luxembourg*. В това решение Съдът приема, че ако за преценката на подсъдността е необходимо да се анализират каквито и да било договорни правоотношения между страните, Общият съд е длъжен да се обяви за некомпетентен и само на това основание да отхвърли предявения иск като недопустим, тъй като неговото разглеждане и произнасянето по подсъдността е в правомощията на националните юрисдикции. В работата се обосновава, че един подобен подход влиза в пряко противоречие с правото на ефективен достъп до съд и не отчита обстоятелствата, свързани с продължителността на производството, изтичането на давностните срокове и разноските, които страните следва да поемат, за да защитят своите права.

На следващо място е анализирана съдебната практика относно определянето на подсъдността в случаите на паралелна отговорност на ЕС и на държавите членки и са

посочени проблемите, които тази практика поставя пред увредените лица, които претендират обезщетяване на причинените им вреди пред общностните съдилища, най-вече във връзка с изискването за изчерпване на вътрешноправните средства за защита. Аргументирано е, че провеждането на паралелни или последователни съдебни производства пред Съда на ЕС и пред националните юрисдикции натоварва допълнително увредените лица с разноски и забавя получаването на дължимото обезщетение. При наличието на действителна вреда не би трябвало да е от съществено значение дали обезщетението ще бъде платено от държавата, или от ЕС, който в крайна сметка в значителна степен се финансира от националните бюджети. На първо място следва да бъде поставен интересът на гражданина, а едва след това всякакви интереси от публичен характер на държавите или на ЕС.

Що се отнася до определянето на подсъдността на исовете за обезщетяване на вреди, причинени от държавата, в монографията е предложено разрешение, което се основава на правилата за подсъдността, установени в ЗОДОВ. В случаите, когато вредата е причинена чрез административен акт, действие или бездействие на администрацията, извършени в нарушение на правото на ЕС, искът за обезщетяване следва да се разгледа от административните съдилища в производството по чл. 203 и сл. АПК. Във всички останали случаи, както и в случаите, когато искът е предявен срещу съ-ответници, някои от които нямат характера на административни органи, искът ще бъде подсъден на гражданските съдилища.

В седма глава са разгледани останалите процесуални предпоставки за съществуването и надлежното упражняване на исовете за обезщетяване на вредите, причинени от ЕС и държавите членки. Въз основа на практиката на общностните юрисдикции са систематизирани изискванията относно надлежната процесуална легитимация, процесуалното представителство и самостоятелния характер на иска за обезщетяване на вреди, причинени от ЕС. В светлината на практиката на Съда относно процесуалната автономия на държавите членки и принципите за ефективност и равностойност са анализирани въпросите, свързани с правната квалификация на иска за обезщетяване на вреди, причинени от държавата, неговия самостоятелен характер и процесуалната легитимация на страните. Обоснован е изводът, че предявяваните пред български съдилища исове за обезщетяване на вреди в резултат от нарушение на правото на ЕС следва да бъдат квалифицирани на основание на правото на ЕС, така както е установено в практиката на Съда на ЕС. С оглед на практиката на Върховния

административен съд е подкрепена тезата, че предварителната отмяна на незаконосъобразния административен акт не е процесуална предпоставка за надлежното упражняване на правото на иск. По отношение на надлежната пасивна легитимация е аргументирано, че трябва да се следва специалното правило на чл. 7 ЗОДОВ и исковете да бъдат предявявани срещу органа, който е причинил вредата, а не общо срещу държавата на основание на чл. 31 ГПК.

Глава осма е посветена на материалните предпоставки на извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки. Систематизирано е както развитието на съдебната практика относно условията за ангажиране на отговорността до постановяването на решенията по делата *Brasserie du pecheur/Factortame* и *Bergaderm*, така и актуалната практика относно тези условия. Отговорността на ЕС може да бъде ангажирана, ако са налице три предпоставки, а именно неправомерност на поведението, за което се упрекуват институциите на ЕС или държавите членки, наличие на вреда и наличие на причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и претендираната вреда. Що се отнася до условието за противоправно поведение, съдебната практика изисква да се установи достатъчно съществено нарушение на правна норма, която предоставя права на частноправни субекти.

Аргументиран е изводът, че тези три предпоставки са достатъчни за ангажирането на отговорността на българската държава, независимо от обстоятелството, че съдебната практика ги възприема като минимален стандарт. Това е така, тъй като българското право не предвижда възможност за ангажиране на отговорността на законодателя за вреди, причинени от законодателна дейност. От друга страна, хипотезите за обезщетяване на вреди в резултат от дейността на съдилищата, уредени в ЗОДОВ, са много по-ограничени в сравнение с предвиденото в решението на Съда по делото *Köbler*. Накрая, вярно е, че незаконосъобразността на индивидуалния административен акт може да даде основание за обезщетяване на причинените с него вреди, но чл. 204, ал. 1 АПК изисква предварителната му отмяна, което във всеки случай е „по-стриктно“ изискване, каквото установеният в правото на ЕС режим не предвижда. Освен това, след постановяването на решението по тълк. д. №2/2015 г. на ВАС отговорност на държавата за вреди, причинени от подзаконов нормативен акт, не може да се търси. Подобно ограничение практиката на Съда не предвижда.

Въз основа на анализа на съдебната практика се поддържа, че Съдът създава режим на субективна, а не на обективна отговорност на ЕС и на държавите членки, който

ограничава изключително много възможностите за нейното ангажиране. Поради това се аргументира тезата, че незаконосъобразността на поведението на наднационалните и националните органи, изразяваща се в нарушение на правото на ЕС, следва да бъде достатъчно условие за ангажирането на отговорността на ЕС, съответно на държавите членки.

В монографията се критикува подходът на Съда, според който при двата вида отговорност на публичната власт предпоставките за ангажирането на отговорността и прагът, при който те може да бъдат удовлетворени, съвпадат. Въведеният ограничителен режим на извъндоговорната отговорност не позволява постигането на една от основните цели, които преследва този институт, а именно осигуряването на ефективността на правото на ЕС. Поради това се приема, че Съдът следва да изостави разбирането си, че правото на преценка не е изключителен критерий в случаите на причинени вреди с индивидуален административен акт, при които обикновената незаконосъобразност трябва да бъде достатъчно условие за ангажиране на отговорността на ЕС или на държавите членки. След това ангажирането на извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки следва да бъде освободено от всякакви субективни елементи.

Глава девета има за предмет изследването на режима на погасителната давност на исковите за обезщетяване на вреди, причинени от ЕС и от държавите членки. Обобщена е съдебната практика относно продължителността на давностния срок, неговото начало, основанията за спиране и прекъсване на давността актовете, които прекъсват давността и възражението за изтекла давност в случаите, когато искът се предявява срещу ЕС. По отношение на извъндоговорната отговорност на държавите са посочени насоките, които Съдът предоставя на националните съдилища във връзка с изискванията за ефективност и равностойност, установени в правото на ЕС, след което и в светлината на тези насоки е анализиран установеният в ЗЗД режим на погасителната давност относно действията, с които се прекъсва давността и нейния начален момент.

В глава десета се разглежда режимът на разносните по делата за обезщетяване на вреди. Въз основа на анализа на практика на общностните съдилища е обоснован изводът, че при присъждането на разносните по делата за обезщетяване на вреди, причинени от ЕС, Съдът и Общият съд разполагат със значителна свобода на преценката по справедливост, като не винаги се следва общият принцип, че загубилият делото плаща разносните.

Проблемът за размера на съдебната такса, събирана по исковете за обезщетяване на вреди, причинени от български органи, е от изключително практическо значение. В светлината на принципите на ефективност и равностойност е обоснованата тезата, че плащането на пропорционална държавна такса без горна граница противоречи на правото на ЕС, поради което в тези случаи следва да се събира простата такса, установена в чл. 2а от Тарифата за таксите, които се събират от съдилищата по ГПК.

Единайсетата глава е посветена на един проблем, който стои малко встрани от въпросите, свързани с извъндоговорната отговорност на публичната власт в правото на ЕС. Тя обобщава все още оскъдната съдебна практика и новото законодателство на ЕС, свързано с извъндоговорната отговорност на частноправни субекти за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС.

Основните приносни моменти в представеното монографично изследване са следните:

- Систематизирана е практиката на Съда и на Общия съд във връзка с извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки;
- Обоснован е изводът, че извъндоговорната отговорност представлява субсидиарно правно средство за защита, приложимо едва след като се установи невъзможност за защита на основното субективно материално право, което произтича от правото на ЕС;
- Направени са предложения *de lege ferenda* за допълване на основанията за отмяна на влезли в сила съдебни решения/ за възобновяване на наказателното производство или административното производство при съобразяване с принципите на равностойност и ефективност, установени в правото на ЕС;
- Аргументиран е изводът за приложимост на специалните правила, установени в ЗОДОВ, по отношение на определянето на подсъдността, пасивната процесуална легитимация и разноските по делата за обезщетяване на вреди, причинени от държавата;
- Въз основа на критичния анализ на материалните предпоставки за ангажиране на извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки се поддържа изводът, че в близко бъдеще режимът на тази отговорност следва да бъде променен от субективен в обективен. В случаите, когато вредата е причинена с индивидуален акт, незаконосъобразността на този акт следва да е достатъчно условие за обосноваването на наличието на противоположност.

2. Костов, С. Компетентността на Европейския съюз и прилагането на правото на ЕС от националните съдилища. С.: Национален институт на правосъдието, 2013, ISBN 978-954-9419-07-8, 95 с.

Студията изследва връзката между компетентността на ЕС и прилагането на правото на ЕС от националните съдилища. Познването на проблемите, свързани с компетентността на ЕС, стои в основата на правилното прилагане на правото на ЕС от националните правораздавателни органи. При осъществяване на своята дейност съдилищата са длъжни да познават и двете действащи на територията на Република България правни системи – правото на ЕС и вътрешното право (а чрез механизма на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България – и международното право, което става част от вътрешното). Тези две системи от гледна точка на техните източници са независими една от друга, като при евентуално противоречие нормите на правото на ЕС се прилагат с предимство .

Трудностите пред съдията се увеличават, когато правото на ЕС започне да въздейства на вътрешното право чрез процеса на транспониране. Целта на директивата, приета от институциите на ЕС, е да постигне даден резултат на територията на всички държави-членки. Транспонирането в общия случай се изразява в приемането на закони, подзаконови или административни национални мерки, чрез които се постига преследвания от директивата резултат. Ако транспонирането е добре направено от националните органи, правата и задълженията за физическите и юридическите лица възникват от националния акт. Ако ли не – при определени обстоятелства тези лица могат да се позоват на своите права, които произтичат от директивата, пред компетентния национален съд.

Съдилищата на държавите-членки разполагат с обща компетентност да прилагат правото на ЕС. Поради това националните съдии са длъжни да познават системата на предоставената компетентност, както и свързаните с нея въпроси относно актовете, които се приемат от институциите на ЕС и взаимодействието между общностния и националните правопорядъци, което се осъществява посредством принципите на прилагане на правото на ЕС (неговото предимство, директен ефект и непосредствена приложимост). Само по този начин може да се осъществява правилното и законосъобразно правоприлагане.

Традиционно у нас системата на правораздаването обхваща гражданското, наказателното и административното правораздаване, което се осъществява от общи (гражданското и наказателното) и специализирани (административното) съдилища. При изследването на компетентността на ЕС тази систематика не може да бъде следвана. Доколкото в предоставените на ЕС области се преплитат материални и процесуални норми, административно право с гражданско право, а понякога и наказателноправни разпоредби при уредбата на съответния санкционен режим, компетентността на ЕС следва да бъде разгледана според систематиката на първичното право на ЕС, установена в Договорите, а не според възприетото във вътрешното право общо делене на публично и частно право.

Независимо дали прилага първичното или производното право на ЕС или собствени или транспонирани вътрешни правни норми, съдията трябва да познава правото и да има цялостен поглед върху приложимите правни системи (тази на ЕС и националната). Целта на студията е да се систематизират областите на компетентност, които държавите-членки са предоставили на ЕС.

Основното приносно значение на представената студия е практико-приложно. В нея е направена обща характеристика на компетентността на ЕС въз основа на функционалния и материалния подход за определяне на тази компетентност, който следват държавите членки. Посочени са основните елементи на тези два подхода. Проследени са отделните области на компетентност и основните актове, приети от институциите, както и специфичния въпрос за обхвата на компетентността в случай на засилено сътрудничество. Разгледано е разпределението на правомощията между Съда на ЕС и националните съдилища и са обобщени задълженията на националните съдилища, свързани с прилагането на правото на ЕС.

3. Костов, С. Конституционният съд и преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. Юридически свят, № 2/2012, 11-34

Студията си поставя за цел да изясни дали Конституционният съд може да бъде натоварен с някои от задълженията, които правото на ЕС налага на националните съдебни органи. Последователно са анализирани въпросите дали Конституционният съд представлява юрисдикция на държава членка в производството за преюдициални заключения, какви са евентуалните последици от това негово качество и дали

задължението за отправяне на преюдициално запитване може да отпадне, ако едновременно е налице противоконституционност и нарушение на правото на ЕС. Обоснован е изводът, че задълженията за Република България, които произтичат от членството ѝ в ЕС, се разпределят върху всички държавни органи в зависимост от техните правомощия. Въз основа на анализа на изискванията на Съда към националните юрисдикции и уредбата на правомощията на Конституционния съд е обоснован изводът, че формално и стриктно погледнато, без да се отчита преценката по целесъобразност, която Съдът на ЕС прави във всеки конкретен случай, Конституционният съд не представлява юрисдикция по смисъла на чл. 267 ДФЕС, когато упражнява правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 4 (първата хипотеза) КРБ. В останалите случаи той отговаря на критериите за юрисдикция на държава-членка, изведени в практиката на Съда на ЕС.

Конституционният съд играе съществена роля както в рамките на контрола за конституционност, така и в качеството му на орган, натоварен с функции по прилагане на правото на ЕС. Взаимодействието между Конституционния съд и Съда на ЕС е от основно значение за правилното прилагане на правото на ЕС особено в случаите, когато се преценява конституционността на закон, с който се транспонират разпоредби на общностна директива. В тази хипотеза Конституционният съд следва да упражни своите правомощия при отчитане на разпределението на компетентността между Съда на ЕС и националните юрисдикции и без да засегне изключителното правомощие на Съда на ЕС да преценява невалидността на общностни разпоредби. Основно оръжие за Конституционния съд в този случай е преюдициалното запитване, което той е длъжен да отправи до Съда на ЕС. Значението на този механизъм за Конституционния съд се определя не от задължението за неговото прилагане, а от необходимостта да бъде постановено правилно решение по спора, с който Конституционният съд е сезиран, при отчитане на спецификите при взаимодействието между националния и наднационалния правен ред. В тази връзка е аргументиран изводът, че Конституционният съд в качеството си на единствена инстанция при спор за конституционност е длъжен да отправи преюдициално запитване, когато разглежда искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се транспонира общностна директива, когато Конституционният съд има съмнения относно тълкуването и валидността на директивата и няма установена практика на Съда на ЕС.

Наред с тези изводи, студията систематизира задълженията, които Конституционният съд в качеството му на юрисдикция по смисъла на чл. 267 ДФЕС има по силата на правото на ЕС.

Изготвил:

гл. ас. д-р Станислав Костов

12.06.2017 г.